

**Públicas e Sociedade (Programa de pós-graduação em políticas públicas da UECE), turma 2010. andreacaldini@gmail.com João Bosco Feitosa dos Santos é Economista, doutor em sociologia pela UFC, professor do curso de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade - UECE. @ - bosco\_feitosa@yahoo.com.br**

# Trajetória de políticas habitacionais em cenários de desigualdade social: o caso de Fortaleza

## Trajectory of housing policies in a inequality scenarios: the case of Fortaleza

Andréa Sobreira Cialdini Borges\*  
João Bosco Feitosa dos Santos\*

**RESUMO:** O objetivo deste texto é discutir a trajetória da política de habitação de interesse social no Brasil, mapeada em espaço de desigualdade social e cenário de muitas lutas urbanas. Trata-se de estudo bibliográfico e documental, tendo o município de Fortaleza como cenário de desigualdade social na percepção da trajetória de políticas habitacionais. Partimos do pressuposto de que as dificuldades encontradas hoje na ordem da gestão urbana, especificamente no que se refere à moradia estão vinculadas ao modelo de desenvolvimento urbano no país marcado pela ausência de planejamento urbano e pelo favorecimento dos interesses das elites dominantes. O estudo revela a importância da intersetorialidade e da necessária integração das políticas públicas para que as ações atinjam seus objetivos e tenham maior sustentabilidade social. Este é o grande desafio da política pública no Brasil, ou seja, a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como reduzir as desigualdades socioterritoriais sem perder o vínculo com as particularidades e diversidades locais.

**Palavras-chave:**  
política de habitação,  
desigualdade social, orçamento participativo.

## Introdução

A trajetória da política de habitação de interesse social no Brasil, tem sido mapeada num espaço onde a desigualdade social foi palco de muitas lutas urbanas, considerando a importância da intersetorialidade e a necessária integração das políticas públicas para que as ações atinjam seus objetivos e tenham maior sustentabilidade social.

Em 2000, o Censo Demográfico do IBGE apontou um total de 82.771 domicílios em 157 aglomerados subnormais que levam Fortaleza a compor o *ranking* da terceira cidade brasileira em número de favelas, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2006 apresentou um déficit habitacional de 171 mil domicílios localizados na área urbana da região metropolitana<sup>1</sup>, o que corresponde a 19% do total das unidades habitacionais. Para confirmar o retrato da situação de carência do setor habitacional, verifica-se a relação entre precariedade de moradia e fator econômico, considerando que 93,2% do déficit está concentrado nas famílias que possuem renda mensal de 0 a 3 salários mínimos, 3,5% corresponde às famílias com renda acima de 3 e até 5 salários mínimos, enquanto que na faixa que engloba as famílias que recebem mais 5 salários mínimos, verifica-se o déficit de apenas 3,3% dos domicílios.

Parte-se do pressuposto de que as dificuldades encontradas hoje na ordem da gestão urbana, especificamente no que se refere à questão da moradia estão vinculadas à forma como ocorreu o desenvolvimento urbano no país em que as cidades brasileiras cresceram marcadas pela ausência de planejamento urbano e pelo favorecimento dos interesses das elites dominantes. Essas características as tornaram frutos dos déficits sociais acumulados por décadas de governos descomprometidos com os interesses da maioria da população, portanto, permeadas de contradições e de desigualdades sociais.

Estas contradições se tornam mais visíveis aos nossos olhos quando ocorrem as catástrofes urbanas, atualmente bastantes evidenciadas na mídia, principalmente nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. No entanto, percebe-se que o município de Fortaleza também não está preparado para grandes enchentes, toda cidade sofre os transtornos de um temporal, e as pessoas mais atingidas diretamente são os moradores das áreas de risco que possuem apenas essa alternativa como moradia, caracterizando a grande desigualdade social existente nas cidades brasileiras.

Não somente as catástrofes apontam as contradições da gestão urbana, mas, questiona-se, neste texto se o planejamento urbano participativo tem correspondido a intenção da participação como eixo norteador ou encobre um discurso de velhas práticas de gestão municipal que aumentam a desigualdade social na urbe. Indaga-se também o que seria necessário para maior eficiência das políticas de habitação gestadas nos diferentes governos em suas três esferas.

1 A Região Metropolitana de Fortaleza é composta atualmente por 13 municípios: Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante.

## Desigualdade de renda e direitos no Brasil

De acordo com estudos do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) a tendência de redução da pobreza no Brasil tem sido revelada maior do que a queda da desigualdade social. Permanece, portanto, uma forte concentração de renda, na qual os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%. No relatório “Pobreza, desigualdade e políticas públicas”, divulgado em janeiro de 2010, o IPEA apresenta que entre 1995 e 2008, o Brasil conseguiu reduzir a taxa de pobreza absoluta a um ritmo de 0,9% anual e a da pobreza extrema de 0,8%, por meio, principalmente, de diferentes iniciativas de combate à pobreza, baseadas nos programas de transferência de renda às famílias, como o programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o reforço de políticas públicas, a elevação do salário mínimo e a ampliação do acesso ao crédito, num cenário de estabilidade econômica e de crescimento do País.

No entanto, as desigualdades sociais ainda persistem e são nitidamente reconhecidas nos espaços da cidade, onde as favelas se misturam aos luxuosos prédios e condomínios fechados no emaranhado tecido urbano.

A dificuldade no combate à desigualdade social no Brasil está na sua própria origem, pois foi alicerçada no modelo adotado de capitalismo dependente, balizada pela visão conservadora de que essa distribuição desigual é um fato “natural”, como resultado do fracasso individual de muitos e sucesso individual de poucos, e não como produto de um modelo excludente.

A desigualdade nas cidades brasileiras tem suas causas nas formas com que se organizou a sociedade, em particular, na maneira com que se construiu o Estado Brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, no qual se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana.

A extrema desigualdade existente entre cidadãos e moradores é destacada por Koga e Nakano (2006) que diferenciam cidadãos como aqueles que possuem condições para interferir nas decisões coletivas e os demais são considerados apenas meros moradores. Mas o que significa exercer a cidadania hoje?

Dagnino (1994) reflete sobre a nova cidadania como uma estratégia política e democrática, onde o cidadão é um sujeito social ativo, reconhecedor de seus direitos e que tem como ponto de partida o *direito a ter direitos*, ou

seja, a criação de novos direitos que emergem de suas lutas específicas. Por exemplo, a aquisição da casa por si só não garante a conquista efetiva dos direitos, pois ao chegar a um conjunto habitacional os moradores passam a perceber outros direitos que precisam ser conquistados, tais como: o acesso à educação, saúde, trabalho, saneamento, a ser respeitado pela nova vizinhança, a receber suas correspondências em dia, dentre outros.

Ao mesmo tempo em que se vai constituindo esses novos direitos, o beneficiário da política de habitação vai redescobrando novas formas de sociabilidade mediante sua relação com o Estado, sua relação com o outro e com a sociedade, fortalecendo a capacidade coletiva de dar conta das diversidades de questões emergentes na cidade.

Para dar conta desse processo, Dagnino (1994) aponta a importância da participação efetiva do cidadão na gestão das políticas públicas e propõe “[...] a existência de sujeitos-cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-partícipe da gestão da cidade.” (p.109 - 110). De fato, a relação da sociedade com o Estado na operacionalização de uma política pública nem sempre é amistosa, pois implica também conflitos que buscam gerar, por parte da sociedade, aprimoramento da política em favor do interesse público, em caso contrário, ela passa a ser um mero instrumento de dominação.

Neste sentido, a década de 1980 constitui um momento de amadurecimento de um discurso inovador pela luta por moradia, que iniciou em 1963 quando da realização do Seminário de Reforma Urbana pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e teve seu ápice no bojo do processo de redemocratização do País que se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

## **As estratégias para promoção de reforma urbana participativa**

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) questiona e politiza o planejamento urbano, traz à tona o debate da função social da propriedade, da justa distribuição dos bens e serviços, da gestão democrática e da recuperação ambiental das cidades. De acordo com o calendário traçado pelo Plenário Pró-participação Popular na Constituinte, participaram do Movimento pela Reforma Urbana: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, profissionais da classe média e entidades representativas do movimento de massa. Dentre essas entidades destacam-se: Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional

de Associações de Mutuários do BNH, Movimento de Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, além de 48 entidades estaduais e locais.

A partir deste movimento, surgem, então, as propostas aprovadas pelos artigos 182 e 183 que formam o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, que posteriormente é regulamentado pela lei 10.251, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade.

Outra forma de promover o exercício da cidadania são as experiências de Orçamento Participativo iniciadas no Brasil a partir de 1989. Em Fortaleza, na primeira gestão da prefeita Luizianne Lins (2005-2008) foram priorizadas as demandas do Orçamento Participativo com o objetivo de urbanização e recuperação das áreas de risco e beneficiamento das famílias que residem nestes espaços ilegais e desfiliações<sup>2</sup> da cidade, além de revitalizar os instrumentos de controle social da política de habitação, em conformidade com as diretrizes e princípios consagrados na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, na Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), no Estatuto da Cidade e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Como requisitos do SNHIS e instrumentos de controle social da política de habitação de forma participativa e democrática, destacam-se os conselhos e as conferências. Com caráter deliberativo, controlador e avaliador da Política de Habitação de Interesse Social, em dezembro de 2006 foi instituído o Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP) do município de Fortaleza que deu subsídios à realização da I Conferência Municipal de Habitação que ocorreu em 13 de abril de 2007.

Essa garantia da participação da sociedade constitui um processo recente, portanto, mesmo que apresente suas fragilidades, revela-se de extrema importância na gestão da política de forma mais democrática. Anterior a existência do Orçamento Participativo em Fortaleza, os critérios na escolha dos beneficiários da política de habitação se dava por meio de lideranças comunitárias que, mediante trabalhos clientelistas e eleitoreiros, manipulavam a comunidade no jogo de troca de casas por votos, beneficiando parte da população, porém não garantindo o acesso a quem dela necessitasse de forma prioritária e, muito menos, resolvendo problemas de eliminação das áreas de risco no município.

Seguindo a diretriz do governo federal, o município de Fortaleza privilegiou a construção do Plano Diretor Participativo, no qual teve início em fevereiro de 2006 e contou com diferentes segmentos da sociedade, totalizando a participação de cerca de 10 mil fortalezenses<sup>3</sup>. O lançamento da lei ocorreu no

2 Castel (1998) compreende desfiliação como ruptura em relação às redes de integração primária e, neste sentido, as áreas de risco são desfiliações das políticas públicas básicas, tais como: moradia, água, saneamento, energia, dentre outras.

3 Participaram do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo representantes de movimentos sociais, ONGs, representações profissionais, sindicatos, órgãos de classe, instituições de pesquisa, membros do poder público executivo e conselheiros do Orçamento Participativo. Fortaleza, 2008. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8768&Itemid=239](http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8768&Itemid=239)>. Acesso em: 14 jul. 2009.

dia 13 de março de 2009 e após longo processo de discussão e debate, inaugura-se, portanto, o primeiro Plano Diretor construído de forma coletiva na cidade.

Apesar da experiência participativa e democrática com que foi elaborado, o plano apresenta fragilidades na sua efetivação e recebe críticas dos movimentos sociais que o caracterizam como uma peça ficcional por falta de regulamentação de leis complementares. Somente os novos índices de construção, que orientam o mercado imobiliário, entraram em vigor. Algumas leis já perderam o prazo de validade, como a da alíquota do IPTU progressivo no tempo, a que cria o Sistema Viário Básico e a do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

De acordo com Gaspar (2009), os planos diretores podem ter eficácia local, mas estão longe de atingirem realidades sub-regionais e dificilmente se articulam organicamente com planos de desenvolvimento de alcance nacional. Segue citando que:

[...] O intrincado tecido de morfologias que transpõem fronteiras político-administrativas, [...] exige repensar práticas de planejamento e gestão, concedidas no âmbito de municípios autônomos. São anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento urbano, pois não contemplam exigências extralimites municipais. (MOURA apud GASPAS, 2009, p. 47).

Em relação a esta análise, pode-se acompanhar hoje em Fortaleza a falta de preparação da cidade para sediar a copa do mundo em 2014, decisão não contemplada no atual Plano Diretor e que implicará em obras que não se restringem apenas a reformas de estádios, mas que devem incidir em toda a cidade, considerando que dentre as maiores dificuldades do município de Fortaleza encontram-se carências históricas de infraestrutura urbana, sistemas de transporte, saneamento e limpeza pública. Quanto à mobilidade urbana, questão primordial para uma capital que vai sediar um evento deste porte, três das principais obras ainda não foram concluídas, quais sejam: o Metrô de Fortaleza (Metrofor), a ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

Outra grande crítica que interfere diretamente na gestão, não só da política de habitação, mas do conjunto das políticas públicas, refere-se à inexistência de um instituto de planejamento no município, extinto há 11 anos e com promessas de recriação pela atual gestão, anunciadas em dezembro de 2010, denominado sob a sigla de IPLANFOR - Instituto de Planejamento de

Fortaleza. Atualmente três órgãos municipais dividem essa tarefa na cidade, quais sejam: Secretaria de Planejamento do Município (SEPLA), Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF).

Considerando que o planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa que servirá de base para as demais, no planejamento governamental as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não devem ser determinadas por circunstâncias fortuitas ou externas, sem que haja a participação da população interessada no resultado das decisões e propósitos que devem ser gerados por todos.

Assim como o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade constitui uma importante ferramenta que atua diretamente na política de habitação, pois possui a função de regulamentar os instrumentos de controle de uso e ocupação do solo e de regularização fundiária que possibilitam aos poderes públicos municipais uma nova possibilidade de resgatar para sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis em áreas urbanas retidas pela especulação.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, percebe-se, inicialmente, uma fase de desarticulação e instabilidade institucional da política habitacional em nível nacional que se refletiu também nos estados e municípios. Em verdade, a pauta de discussão sobre a habitação circulou entre diversos ministérios, em 2003, após várias reivindicações da sociedade civil, é criado o Ministério das Cidades na primeira gestão do Governo Lula.

## **O Ministério das Cidades e as estratégias para o Sistema Nacional de Habitação**

A partir da criação deste ministério, foi aprovada a Política Nacional de Habitação em 2004, que institui o Sistema Nacional de Habitação e passa a definir as diretrizes gerais na atuação do governo federal na política habitacional. Em 2008 foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), definindo estratégias de ação para equacionar os principais problemas habitacionais brasileiros nos próximos 15 anos.

Fruto deste plano surge o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>4</sup>, lançado em março de 2009. O referido programa prevê a construção de 01 (um) milhão de casas, onde 15 mil destas serão destinadas ao município de Fortaleza, às famílias que possuem renda mensal até 03 (três) salários mínimos. A prefeitura de Fortaleza, através da HABITAFOR, realizou em torno de 100

4 A Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2007 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

mil inscrições no período de abril a julho de 2009, com várias matérias veiculadas na mídia acerca da grande procura pela população nos postos de atendimento<sup>5</sup>.

Mesmo antecipando alguns entraves burocráticos relacionados à aprovação de projetos, contratações, licitações e recursos, ainda não foi entregue nenhuma unidade habitacional em Fortaleza, existindo apenas dois conjuntos habitacionais nos bairros Vila Velha e Barra do Ceará em fase de conclusão de obra totalizando 352 apartamentos, o que constitui um número ínfimo diante da quantidade de pessoas inscritas no programa. Entretanto, em dezembro de 2010, o presidente Lula e a superintendência da Caixa Econômica Federal - CEF, órgão financiador do programa, anunciaram a assinatura de contratos que somariam 07 (sete) mil unidades habitacionais, além de 8.631 que estão sendo construídas em todo o estado do Ceará. Porém, este número ainda está muito aquém do previsto no lançamento do programa, o que necessita de um alinhamento entre os órgãos gestores responsáveis pela viabilidade do mesmo, a fim de que possam operacionalizar com maior eficiência, eficácia e efetividade social.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), também criado no governo Lula promoveu investimentos em infra-estrutura importantes para a política de habitação. De acordo com estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a análise da evolução dos indicadores de desempenho sugere impacto positivo nas ações do PAC no que se refere ao acesso à água, esgotamento sanitário, adensamento excessivo e banheiro no interior da moradia. Contudo, em relação à regularização fundiária, o programa não conseguiu avançar muito, seja devido ao baixo volume de recursos dedicados a esta rubrica, seja das dificuldades, complexidades e morosidades inerentes ao processo de regularização fundiária. (IPEA, 2009).

Seguindo a orientação em nível nacional, Fortaleza inicia sua experiência de concessão da titularidade dos imóveis às famílias beneficiárias e, assim como apontado pelo IPEA, muitas dificuldades foram encontradas pelo caminho, relacionadas à liberação de recursos, entraves burocráticos, ausência de empresas experientes no desenvolvimento deste tipo de ação, preconceitos acerca da titularidade feminina<sup>6</sup> partindo tanto da comunidade como de alguns técnicos executores da política, dentre outros.

Percebe-se prioridade maior na construção de obras de infraestrutura que “tiveram o fluxo financeiro garantido e livre de contingenciamentos” (IPEA, 2009). Parte-se aqui da hipótese de que as obras físicas dão maior visibilidade politicamente do que o papel da casa propriamente dito, bem como do trabalho social que perpassa tanto a questão da obra física como as

5 Fonte: Informativo produzido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em junho de 2009 com o título: “Minha Casa Minha Vida. Em Fortaleza, mais 15 mil casas populares. Inscreva-se até 30 de junho.”

6 A Lei Nacional 11.124/2005 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social indica que a titularidade dos imóveis concedidos pelo poder público, seja, preferencialmente, em nome da mulher.



questões jurídicas referentes à titularidade, ações estas descentralizadas e executadas pelos municípios através de suas unidades executoras.

A Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), é o órgão principal responsável pela elaboração, implementação e execução da política de habitação no município de Fortaleza. A HABITAFOR foi criada pela Lei nº 8.810 de 30 de dezembro de 2003, e, segundo informações de servidores e técnicos que militavam na área da política de habitação, surgiu por excelência, para garantir o repasse de um recurso destinado ao Projeto de Urbanização da Lagoa do Opaia, através do Programa Habitar Brasil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tinha como exigência a criação de uma UEM – Unidade Executora do Município. Anterior à criação da HABITAFOR, a habitação era uma política descentralizada com execução nas 06 Secretarias Executivas Regionais (SER's), através dos extintos Distritos de Habitação e Trabalho, bem como por algumas iniciativas do terceiro setor. Contudo, atualmente não é garantida à HABITAFOR a exclusividade da execução de todos os projetos habitacionais, pois há dois grandes projetos - Vila do Mar e Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (PREURBIS)<sup>7</sup> – que, por motivos de ordem mais política do que administrativa, apresentam suas coordenações ligadas diretamente ao Gabinete da Prefeita e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), especificamente.

A priorização de reassentamento das famílias em áreas próximas as que residem evitando prejuízos em relação aos laços de vizinhança estabelecidos e a utilização das políticas públicas locais constitui uma determinação importante que vai de acordo com a recomendação da Política Nacional de Habitação. No entanto, em Fortaleza isso não se efetivou na totalidade dos projetos executados, tendo em vista a dificuldade de terreno na cidade para construção de Habitação de Interesse Social devido à fragilidade do Plano Diretor vigente desde 1992, uma lei ultrapassada, ignorada e desrespeitada na visão das entidades da sociedade civil organizada<sup>8</sup>.

Muitos foram os recursos para desenvolvimento dos programas habitacionais em Fortaleza, tais como: Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Programa de Subsídio Habitacional de Interesse Social; Habitar Brasil BID; Projetos Prioritários de Investimentos (PPI – Intervenções em favelas); Cartas de Crédito Associativas e do Pró-moradia; Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Programa Crédito Solidário.

Além dos programas citados, recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado na segunda gestão do Governo Lula (2007-

7 O Projeto de Saneamento, Urbanização e Habitação Vila do Mar se destina a famílias residentes nas áreas de risco do Grande Pirambu, área de risco localizada no litoral da zona oeste da cidade de Fortaleza. O PREURBIS consiste num projeto habitacional e requalificação urbana destinado às famílias residentes às margens do Rio Cocó no bairro Dias Macedo.

8 Dos 22 projetos habitacionais em andamento no período de 2005 a 2010, apenas 07 deles caracterizavam-se pela urbanização da área com reassentamento das famílias no próprio local ou a menos de 200m de distância deste.

2010), e, por conseguinte, capitalizado por Fortaleza mediante sete projetos habitacionais desenvolvidos em áreas de risco bastante emblemáticas na cidade - São Cristóvão, Campo Estrela, Vila do Mar, Maravilha, Lagoa do Papicu, Lagoa do Urubu e Açude João Lopes – pretendem reairar um redesenho no mapa dos assentamentos precários do município.

Apesar de todo o investimento já realizado por parte do poder público, da luta dos movimentos sociais urbanos, bem como do acompanhamento social, jurídico e urbanístico, a demanda por moradia se apresenta bem maior que a quantidade de projetos ofertados pelo poder público, o que deixa aquém a possibilidade de superação do déficit habitacional existente.

A execução da política se dá não só através da intervenção física e jurídica, como também da intervenção social, que inicia com a identificação das famílias por meio do cadastramento que é realizado *in loco*, a elaboração do diagnóstico social que dará subsídios à construção do projeto de engenharia, à formulação do Projeto de Trabalho Técnico Social que será executado antes, durante e após o reassentamento das famílias no novo espaço de moradia.

Sobre a acessibilidade das informações de uma determinada área, enquanto ferramenta primordial no processo de gestão de políticas públicas a partir da elaboração de diagnósticos efetivos, parâmetros avaliativos, construção de indicadores que possam trazer à tona a complexidade das condições de vida da população, Koga (2002, p. 25) aponta que,

[...] a simples presença de uma política pública pode não revelar sua capacidade de interferência nas situações de exclusão social, visando colocar os sujeitos na condição de protagonistas a caminho da inclusão social. Faz-se fundamental o modo pelo qual a política pública opera, levando em conta a cultura, a geografia da própria população com a qual trabalha e a participação dos cidadãos. O peso da qualidade, neste caso, é tão forte quanto a quantidade.

### Considerações Adicionais

A despeito de nos últimos dez anos observar-se grande avanço na política habitacional brasileira, especificamente em Fortaleza, algumas observações são importantes.

Apesar da importância do trabalho social enquanto parte da execução dos projetos habitacionais, percebe-se ainda negligência na sua execução, tendo

em vista que apresentaram baixos índices de execução orçamentária e, assim como a regularização fundiária, apresentou contingenciamentos em prol das obras de execução física propriamente.

A visão multidimensional da realidade impõe que o trabalho social na habitação extrapole os limites da ação localizada, para se inserir no âmbito das políticas públicas, devendo contribuir também para a inserção social das famílias, para a inserção urbana dos empreendimentos, para a gestão democrática dos investimentos públicos, e, principalmente, deve estar comprometido com os interesses da população, no atendimento de suas necessidades sociais e afinado com as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Habitação (PNH).

Há uma real e urgente necessidade de maior integração da política habitacional com as outras políticas sociais, tais como: geração de emprego e renda, saúde, assistência social, educação, juventude. A casa por si só não garante as condições dignas de habitabilidade, haja vista que o avanço das políticas de habitação não tem conseguido reverter a mazela da desigualdade social e, sobretudo, amenizar os problemas de enchentes e outras catástrofes em áreas onde vivem populações que moram em condições pobreza, de inadequado saneamento, e em locais inadequados para habitação.

Em suma, o grande desafio da política pública no Brasil consiste em intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como reduzir as desigualdades socioterritoriais sem perder o vínculo com as particularidades e diversidades locais.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to discuss the history of housing policy of social interest in Brazil, mapped into the space of social inequality and urban scenario of many struggles. It's a bibliographic and documental study focusing the city of Fortaleza as a scenario of social inequality in the perception of the trajectory of housing policies. We assumed that the difficulties encountered today in urban management, specifically with regard to housing are linked to the urban model of development adopted in the country, marked by the absence of urban planning and by favoring the interests of dominant elites. The study reveals the importance of intersectorial cooperation and the necessary integration of public policies for the actions to reach their goals and have greater social sustainability. This is the great challenge for public policy in Brazil, namely, the democratization of public power and the universalization of basic social rights, as well as reducing socio-territorial inequalities without losing the link with the local peculiarities and diversities.

Artigo

Recebido: 18/03/2011

Aprovado: 02/05/2011

**Keywords:**  
housing policy;  
social inequality;  
participatory  
budget.

## Referências

ACSELRAD, H. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social. Fundamentos e história. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social. Vol.2).

BRAGA, E. A. F. Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2.ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil 2006. Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: 2007

BRASIL. Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional. Brasília: 2007

BRASIL. Ministério das Cidades/Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília/Florianópolis: 2008.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). Política social e democracia. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

COM 1,3 milhão de casas, projeto Minha Casa Minha Vida supera metas. Diário do Nordeste, Fortaleza, 30 dez. 2010. Política. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/noticia.asp?codigo=308631&modulo=963>. Acesso em: 14 jan 2011.

DAGNINO, E. (Org.). Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

GASPAR, R.C. A cidade na geografia econômica global: um panorama crítico da urbanização contemporânea. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas (Sumário analítico). Brasília-DF: Ipea, 2009.

JACOBS, J. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2007. jul.2009.

KOGA, D. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, D., NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: ano XXVII, n.85, p.98-108, Mar/2006.

MARICATO, E. Brasil, Cidades. Alternativas para crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_, E. Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

PEREIRA, P. A.P. Necessidades humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? Serviço social e Sociedade, São Paulo: ano XXIII, n. 72, p. 53-61, nov. 2002.

SADER, E.; GENTILI, P. Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

VALENÇA, Márcio M. (org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.